TO THE ROYAL COMMISSION ON THE ECONOMIC UNION

AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR CANADA

A SUBMISSION

THE ASSOCIATION OF UNIVERSITIES AND COLLEGES OF CANADA

October 1984

Introduction

In Challenges and Choices, the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada stated, in part, that:

> "- The basic constant is that human concerns need to be central to our response to future change." p.27
>
> "- The challenge of enhancing Canada's technological position touches on many of the central questions about Canada's economic future. These range from the capacity of Canadian science and research to develop new processes and products, through the capacity to draw technology from the world's pool of ideas, to the capacity to diffuse it quickly throughout Canadian industry." p. 40
>
> "- Future economic development, as in the past, will be based on innovation." p. 43
>
> "- The quality and the relevance of our education and training programs are a necessary complement to technological progress. They are key elements in both the creation and the diffusion of new technologies." p. 43
>
> "- ...we are in a new age for which we are ill-prepared, an age in which knowledge and information will increasingly form the basis of increased wealth and well-being." p. 46

...2

"- The challenge before the country does not relate to which government has responsibility for education, but to ensuring that Canadians receive the quality education that the future requires and that they can adapt to the changes the future might bring." p.47

The Association of Universities and Colleges of Canada holds the firm view that the development of the intellectual potential of Canadians is of vital importance to the future wealth and well being of Canada. As stated in AUCC's October 1983 submission to the Royal Commission and recognized in the preliminary report of the Commission, knowledge will increasingly be the economic driving force of developed countries for the balance of this century and beyond. Canada will be no exception.

In this submission, AUCC wishes to draw the Royal Commission's attention to the urgent need for the elaboration and implementation of a national strategy for the development of the universities of Canada. Both the federal and provincial governments have legitimate interests served by the university sector. AUCC submits, however, that the single most important danger facing the Canadian university sector is the continuing impasse between the two senior levels of government in resolving appropriate funding of postsecondary education, including universities. It is of the utmost importance to Canadians that a solution to the federal-provincial differences be found as soon as possible.

The universities have recognized the constitutional primacy of the provinces in all matters of education. At the same time, they have emphasized the important continuing role of the

...3

federal authority in support of the core funding of universities. Complementary involvement by both levels of government in the provision of adequate levels of funding to the universities is critical if these institutions are to fulfill their many and varied mandates.

Identifying the Canada-wide scope of universities

It is natural for governments, industry and society in general to be preoccupied with immediate and pressing concerns, and it is in such situations that specific strategies are most frequently advocated to deal with particular problems. But universities are institutions which basically serve long-term interests producing baccalaureate graduates after three to four years of study, and researchers with masters and doctoral degrees after five to ten years of study. The greatest contributions of graduates to science, industry, the professions and the community at large are made ten, twenty or more years after they leave the university. The basic research in universities may bear fruit through major industrial and social application years after the initial work is completed. It is crucial, therefore, that a preoccupation with meeting immediate priorities should not lead to policies and funding arrangements that will undermine longer term priorities for the country. Indeed, it could be argued that it is a major national priority to keep in the forefront the view that our universities are engines of growth and vitality for the next century.

Canada's future priorities will be shaped within the context of technological, economic, social, political and cultural development. Of special significance for this country is the

...4

necessity to be an integral part of the rapid development in communications and information technology, biotechnology and material science. These will be the prime forces for the further development of transportation systems, energy, economic growth, international interdependence, cultural diversity and social attitudes, and large-scale organizational skills. These forces and their effects are the concerns to which universities in Canada must devote their energies according to their particular abilities and resources.

The Constitutional and Political Contexts

Given our federal system, any discussion of a national strategy for universities must take account of the constitutional and political context in which they must operate.

Provincial legislative authority in relation to education is established "in and for each province..." by section 93 of the Constitution Act. Yet we submit that the federal government also must be involved in supporting universities.

At the outset it is important to distinguish between "nation-wide priorities" and "federal government priorities". While these may often coincide, the fact that an issue is of nation-wide importance or concern does not automatically make it a responsibility of the federal government since many areas of political and social importance and concern have, in whole or in part, been assigned under our federal constitution to the provincial governments. Any realistic consideration of "nation-wide priorities" as they relate to universities must, therefore, involve a recognition of the constitutional and political

...5

realities and hence of the relative roles of both the federal and provincial governments.

It is the AUCC's view that the federal and provincial governments have shared interests in universities. Both the federal and provincial orders of government have a legitimate interest in establishing policies to promote accessibility, equity and interprovincial mobility of students and faculty in universities, in developing an informed citizenry and an adequate pool of highly qualified manpower; in maintaining and enhancing the core infrastructure for teaching, research and scholarship; in building a strong pure and applied research base, and in fostering cultural development in Canada.

Given the provincial responsibility for education and the legitimacy of federal involvement in relation to fundamental university functions, it is essential from the point of view of the universities that the activities of the two levels of government should be coordinated and in balance. Otherwise universities will suffer from being caught in the cross-fire between the two levels of government, each attempting to assert its ascendancy in this field over the other. In such a situation, the long-term contributions which universities might make to the objectives of each will suffer. For the federal government this means that the achievement of its national priorities cannot be realized alone; the development of effective co-operative arrangements with the provinces is required.

The source of conflict between the two levels of government in matters of education in Canada results, if not solely, at least in a large part from the fact that the present distribution of legislative competence to be found in the Constitution Act

...6

assigns to the provinces a number of responsibilities but reserves unto the federal jurisdiction a much larger revenue-raising power. Provinces have had to rely upon the funding by federal authorities of activities which the provinces claim to be within their exclusive authority. Universities are adversely affected by the uncertainty created by this situation. At this juncture in our history, it is necessary that the agenda of an early meeting of first ministers provide for a discussion that will lead to subsequent agreement on the respective responsibilities of both levels of government in regards to postsecondary education. It must be expected that, once the respective authorities and responsibilities have been established, the financing required to meet those responsibilities be assured by each level of government.

Elements of a general national strategy for universities

The major point that we would like to argue in this section is that the activity of research and scholarship has grown enormously in Canadian universities over the last decade. It has grown so fast that we are now at the point where core infrastructure support is inadequate both in terms of the quantity of resources available (capital plant, equipment and technical support) and in terms of the quality of resources. The quality factor is of concern in view of the rapid technological advances in the sciences generally, and particularly in new information technology, biotechnology and materials science. Much equipment is obsolescent.

...7

a) **Emphasis upon the primary need for support of the core activities of the universities**

Some national priorities such as development of an educated citizenry, human resources or basic research are simply aspects of the fundamental core activity of universities. Others may be priorities to which universities can contribute even though they may be supplementary to their primary focus. To the degree that the specific objectives are supplementary to the fundamental functions of universities but are objectives which universities are capable of assisting, the full costs to the institutions of these activities should be met by supplementary funding so that the general resources of the institutions are not diverted from their primary focus. To the extent that specific objectives are closely related to the primary functions of the university, consideration should be given to the provision of adequate core funding as a preferable alternative to a form of specific thrust funding which is designed to supplement core funding.

The earmarking of funds, where it is at the expense of general core funding, reduces institutional flexibility and adversely affects the ability of universities to maintain the quality of their core activities, especially if earmarked funds are directed primarily at short-term social and government needs. To be engines of growth and vitality for the next century means keeping to the forefront the generation, synthesis, and transmission of knowledge. To do so requires investing in up-to-date equipment. It may mean changing the emphasis in many academic programs. And it may also mean, though not necessarily, shifting the resources among programs. But how can our universities do any, let alone all, of these things when they can barely keep their heads above water?

...8

In such a situation we must recognize that thrust funding, whether for specific programs or for capital and equipment, might well produce significant long-term benefits. However, even when such funding is aimed at appropriate long-term objectives, it is essential to avoid excessive reliance upon it since this has the potential, whether through miscalculation of effects or of future conditions, of distorting the primary focus of universities.

b) **The need for support by both the federal and provincial governments of the core functions of universities**

Given the primary importance of the core activities of the universities and their relevance to the interests of both the federal and provincial governments, a general national strategy for Canadian universities should be directed at ensuring continued and adequate support of the core functions of universities by both the federal and provincial governments. A strategy that involves reliance on both levels of government is likely to provide the strongest base from which our universities attempt to meet society's needs as well as short-term governmental priorities of the federal or provincial governments.

c) **The development of effective federal-provincial coordination**

The AUCC believes that better coordination between the two levels of government must be achieved in the definition of public objectives and in the support of universities. A permanent arrangement is required which will necessitate both levels of government coming together with representatives of the university community in order to resolve the critical issues in which all

...9

parties have important interests. It is essential to provide for a process of dialogue which will involve genuine consultation on a continuing basis.

A permanent national forum is needed to embody a new spirit of partnership in the achievement of Canada-wide goals for the university sector. Several proposals have been advanced for such a body. The AUCC urges the establishment of a national forum with representation by both levels of government and the university community. Some of the functions that might be considered for this forum are the following:

1. to serve as a forum for the articulation of Canada-wide goals for higher education and research through a process of broad consultation and debate;

2. to advise both levels of government on policies and programmes for the achievement of nation-wide goals;

3. to monitor achievement of agreed goals and the general development of the higher education sector; and

4. to issue public reports.

In making this specific suggestion, it is important to underline the major point of principle - the crying need for a new partnership of the two levels of government in consultation with the universities.

...10

d) **The use of independent bodies**

Where public funding by either or both levels of government is involved, the generally preferred mode is that of independent bodies or of a public funding formula to ensure a process that is as free as possible from partisan political considerations, that ensures institutional autonomy from political intrusion, and yet that provides a measure of public accountability.

e) **Encouragement of greater private sector support**

Given the likelihood, at least for the short term, for continued constraint in public funding, both levels of government should be urged to develop incentives encouraging greater private sector support to universities. Such incentives might take the form of matching funding arrangements, tax concessions or a combination of both. Policies should be directed not only at encouraging improved liaison between universities and industry for research and educational programs, but also at improving incentives for donations by both corporations and individuals (to correct a situation in which donations in Canada lag far behind the general level of donations in the United States). In encouraging greater private sector support, it will be important not to put undue weight on specific objectives at the expense of the fundamental core activities of the universities.

Elements of Canada-wide priorities for universities

The national priorities to which attention might be given and for which special funding might be considered are:

...11

1) the development of specialized human resources;

2) the promoting of research: operating and core infrastructure support;

3) the provision of equality of opportunity and interprovincial mobility;

4) the fostering of bilingualism and of culture in the context of Canadian reality; and

5) assisting Canadian universities to contribute to the international community.

1) **Human resources development**

In the broad sense human resources development is, of course, one of the core functions of universities. In recent years, it has become clear that both federal and provincial governments have been particularly concerned about shortages of specialized human resources to meet particular economic and social needs.

The concerns of the federal government in this area are indicated by a number of published documents: Labour Market Development in the 1980s, a July 1981 report of a task force reporting to the Minister of Employment and Immigration, Work for Tomorrow, the final report from the Special Parliamentary Committee for the '80s, and Proposals of the Government of Canada for Fiscal Arrangements in the Eighties tabled with the November 1981 budget. They conclude that funding arrangements should encourage a reallocation of resources within the postsecondary education

...12

system designed on the one hand to avoid unemployment of certain kinds of university graduates because of an oversupply of their particular skills, and on the other to ensure that industrial expansion is not hampered by shortages of skills in such areas as engineering.

The universities see the development of human resources as one of their primary functions and recognize as one aspect of that responsibility the need to expand the supply of highly qualified manpower to meet the particular demands of Canadian society. Moreover, as a number of reports have pointed out, changing patterns of enrolment indicate that our universities have in practice not been unresponsive to such needs reflected in decisions of students about courses of study. The problem is, of course, that of determining how much of a sharply increased demand for places in a particular program represents a long-term shift in the real underlying need of society for persons with that university experience and how much is a cyclical increase in demand. In this latter regard, we should note that several of our first and second degree professional programs have been characterized by fairly large swings in demand. For such programs, it is important that universities do not attempt to follow such cyclical patterns with correspondingly long-term shifts of internal resources.

At the same time there is concern about the effects of extensive special funding for externally identified university programs.

Many of these concerns relate to the danger that a preoccupation with immediate short-term priorities may undermine the ability of universities to meet longer-term needs and priorities. As we have previously noted, if special funding is focussed on

...13

particular programs at the expense of providing continuing adequate support for the basic infrastructure which supports the core activities, the future ability of universities to adapt to changing circumstances and needs is likely to be seriously compromised. Furthermore, the experience of faulty manpower requirement projections, for example in nursing, education and engineering, points to the need for improved manpower forecasting before placing much reliance on such forecasts as a major determinant of funding policy.

These considerations suggest that the major contribution the federal government can make in the field of human resources development is to ensure adequate funding for the core functions of the universities rather than the extensive earmarking of support for specific programs.

Also, in the area of human resources development, universities appreciate the efforts made to protect the victims of discrimination on grounds which an enlightened society no longer accepts. It must be stressed, however, that such legal protection does have an impact on universities. It is the generally accepted view that the implementation of section 15 of the Canadian Charter of Rights and Freedoms will prohibit compulsory retirement and result in costs to Canadian universities, both in terms of financial and human resources. The aging of the Canadian professoriate implies that staff compensated at a high level in recognition of the experience acquired through long and distinguished careers may well retain appointments beyond the presently accepted normal retirement age, thereby increasing the burden on available financial resources. It can also be expected that the present difficulties encountered

...14

by universities in the rejuvenation of their human resources will be further exacerbated by the fact that individuals may elect to remain for longer periods of time in their appointments. The results are a loss of opportunity for promising young scholars, the loss to society of their valuable contribution and a likely increase in the number of so-called "gypsy faculty" whose uncertain future inhibits planned and reasonable research production. Adequate financial resources must be made available to universities to ensure that the next generation will have an available and an adequate supply of scholars.

2) **Research**

For over forty years the federal government has played a major role in the support of university research considering it to be an activity critical to national development. The importance of research as a national priority, while somewhat neglected during the 1970s, has recently been more fully recognized. It seems inevitable in a world increasingly affected by science and technology that universities will play a key role in developing the researchers to advance basic science and to provide the skilled manpower for applied research and development in industry.

In considering research as a national priority two points need to be made at the outset. Firstly, in political terms the interest in research involves the provincial governments as well as the federal government and therefore the distribution of responsibilities between them and the coordination of their roles are important. Secondly, funding of university research must be related in an integral way to the general funding of the core

...15

functions of the universities. This follows from the fact that the extension of knowledge and the understanding of the natural world and of man's history and culture are fundamental to the nature of the university.

In view of these points, one approach would be to distinguish between the funding of core research activity and supplementary research. At the present time both the federal and provincial governments play an important part in the funding of core research activity through their particular roles in the complex pattern of support for capital costs of physical plant, capital costs of major equipment, faculty salaries and benefits, other direct operating costs, indirect operating costs and support for graduate students. The federal government contributes towards the costs of core research through direct grants from the granting councils. The funding of core research through operating grants and similar subsidies has not, however, kept pace with the increasing costs of research and, increasingly, universities have had to encroach upon teaching funds in their attempts to maintain core research at an acceptable level. Additionally, in contracted research with governments, the sums paid toward indirect costs are so insufficient that universities are obliged to use some of their scarce operating resources to enable their scholars to participate in such research. A review of the respective federal and provincial roles with a view to better coordination between governments, including an agreed rationale for the funding of the indirect costs of core research activity is much needed.

...16

3) Equality of opportunity and interprovincial mobility

The national priorities of accessibility, equity and mobility of students and staff are closely related to each other. Broadly speaking they are likely to be best facilitated by the establishment and maintenance of sufficient institutions of quality across the country, supported by funding of core activities and by the provision of general student aid schemes, including travel subsidies to enable students from different economic and social backgrounds and different regions, where qualified, to enrol in the program or institution of their choice across the country. The provision of student aid and the promotion of mobility in Canada of students and faculty members represent fundamental objectives for the federal government, as well as the provincial governments, in higher education.

4) Culture and bilingualism

Knowledge, the creation and transmission of which is the core activity of universities, is by its very nature universal. Indeed, that is why these institutions are called universities.

Nevertheless, within that universal knowledge are encompassed the creation and transmission of knowledge and skills particularly relevant to the society in which the universities are based and by which they are nourished. Thus, contributing to the knowledge and understanding Canadians have about themselves and their environment, and, in a country that is officially bilingual, providing educational opportunities to acquire facility in the second official language are related closely to the core functions, indeed responsibilities, of our universities.

...17

5) **Meeting international obligations**

Education, the development of skills, the transmission of knowledge and the advancement of research are fundamentally international in scope. Canada's system of education cannot help but benefit from continuing contacts with the international intellectual community.

Peter Leslie, in his AUCC Policy Study, Canadian Universities 1980 and Beyond (p.391), wrote:

> If Canada has obligations to the international community in matters pertaining to higher education, research and scholarship it is reasonable that the federal government should shoulder at least part of the financial burden to meet them. It has a broader tax base than any of the provinces and is primarily responsible for the conduct of foreign affairs ("primarily" because the provinces also have trade, immigration and cultural concerns which have some international as well as domestic ramifications).

Among the proposals he put forward were that the federal government should do more to support foreign students and to compensate provincial governments for the cost of giving them a university training, as well as to promote international university exchanges, and contribute to co-operative international efforts in scholarship and research.

Summary

In summary, AUCC urges the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada to impress upon the Prime

...18

Minister of Canada the urgent need to include in the agenda of an early conference of first ministers an item designed to clarify the respective roles of federal and provincial governments in respect to postsecondary education and, when those areas of responsibility have been agreed upon, to ensure that adequate funding is provided by each level of government to meet their respective responsibilities.

AUCC additionally urges the Royal Commission:

- to acknowledge the increasingly important role of the universities for the social, cultural and economic growth and development of Canada;

- to recognize the necessity of developing and maintaining strong and healthy universities across the country;

- to urge the federal and provincial governments to provide adequate core funding to the universities;

- to call for the establishment of mechanisms that will coordinate financial support of universities from the federal and provincial governments;

- to recommend the establishment of a national forum for higher education with representation by both levels of government and the university community;

- to recommend that a review be undertaken of the respective roles of the federal and provincial governments in the support of university research with a view to better

...19

coordination between governments, including an agreed rationale for the funding of the indirect costs of core research activity;

- to urge the two levels of government to ensure that foreign student participation in Canadian universities is fostered and facilitated;

- to call on the two levels of government to ensure that any barrier or obstacle to the interprovincial mobility of students and faculty is eliminated.

October 1984

A LA COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA

MÉMOIRE

L'ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA

octobre 1984

Introduction

Dans L'enjeu, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada mentionne entre autres ce qui suit:

> "- Une constante prime: les facteurs humains doivent l'emporter dans les formules d'adaptation retenues." p. 28
>
> "- Gérer les techniques de façon à servir des fins humanistes remet en question divers autres domaines: la susceptibilité de certains groupes et particuliers aux effets néfastes du virage technologique, tels les moins instruits, les personnes âgées, les femmes, et ceux qui n'ont ni expertise ni expérience; le régime de sécurité sociale; et encore, les méthodes de recyclage et surtout la nature des relations entre employeurs et employés." p. 42
>
> "- Le développement économique sera toujours alimenté par l'innovation." p. 44
>
> "- Il ne fait aucun doute que la qualité et la pertinence des programmes d'enseignement et de formation y sont pour beaucoup dans l'adoption des nouvelles techniques. Ce sont les éléments-clés pour la création tant que pour la diffusion des nouvelles techniques." p. 45

...2

"- ...de patauger dans une ère inconnue où connaissances et information vont progressivement constituer la source de la richesse et du bien-être." p. 48

"- Le défi que doit relever le Canada en matière d'éducation ne se situe pas pour autant au niveau des compétences. L'objectif serait plutôt de permettre à tous les Canadiens de se prévaloir d'une formation de base de haute qualité et ce, dans le cadre déjà existant de la compétence provinciale". p. 49

L'Association des Universités et Collèges du Canada est fermement convaincue que le développement du potentiel intellectuel des Canadiens revêt une importance capitale pour la prospérité et le bien-être futurs du Canada. Tel qu'il est mentionné dans le mémoire de l'AUCC à la Commission royale, en octobre 1983, et tel qu'il a été reconnu dans le rapport préliminaire de la Commission, le savoir sera de plus en plus le stimulant économique des pays développés durant le reste du siècle présent et au-delà. Le Canada ne fera pas exception.

Dans le présent mémoire, l'AUCC désire attirer l'attention de la Commission royale sur la nécessité urgente d'élaborer et d'appliquer une stratégie nationale pour le développement des universités du Canada. Les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, ont des intérêts légitimes que sert le secteur universitaire. L'AUCC estime, cependant, que le danger particulier le plus important encouru par le secteur universitaire au Canada réside dans l'impasse perpétuelle entre les deux paliers supérieurs de gouvernement lorsqu'il s'agit de régler la question

...3

du financement approprié de l'enseignement postsecondaire, y compris les universités. Il est extrêmement important pour les Canadiens qu'on trouve le plus tôt possible une solution à ces différends fédéraux-provinciaux.

Les universités ont reconnu la primauté constitutionnelle des provinces en tout ce qui touche à l'éducation. En même temps, elles ont souligné le rôle continu important des autorités fédérales au chapitre du financement de base des universités. Une participation complémentaire des deux niveaux de gouvernement, lorsqu'il s'agit d'assurer aux universités des niveaux suffisants de financement, est cruciale pour permettre à ces établissements de s'acquitter de leurs mandats nombreux et variés.

Le rôle national des universités

Il est naturel que les gouvernements, l'industrie et la société, en général, se préoccupent d'intérêts immédiats et pressants et c'est en pareilles situations que des stratégies particulières sont le plus fréquemment préconisées pour la solution de problèmes particuliers. Les universités, cependant, sont des établissements qui, essentiellement, servent des intérêts à longue échéance, conférant des baccalauréats après de trois à quatre années d'études et des maîtrises et des doctorats à des chercheurs, après de cinq à dix années d'études. La plus importante contribution des diplômés aux sciences, à l'industrie, aux professions et à la collectivité en général vient de dix à vingt ans et plus après leur sortie de l'université. La recherche pure dans les universités peut porter des fruits en se reflétant dans des applications industrielles et sociales

...4

importantes des années après l'achèvement du travail initial. Il est très important, par conséquent, de veiller à ce qu'une préoccupation de la réalisation des priorités immédiates n'achemine pas vers des politiques et des arrangements en matière de financement qui soient de nature à saper les priorités à plus long terme du pays. On pourrait soutenir, bien sûr, qu'une priorité nationale importante consiste à ne jamais perdre de vue l'idée que nos universités sont des engins de progrès et de vitalité pour le siècle à venir.

Dans l'avenir, les priorités du Canada seront déterminées dans le contexte du développement technique, économique, social, politique et culturel. Pour notre pays, il est particulièrement important de devoir participer pleinement au développement rapide des techniques de communication et d'information, de la biotechnologie et de la science des matériaux. Ce seront les forces premières à l'origine d'un plus ample développement aux chapitres des systèmes de transport, de l'énergie, du progrès économique, de l'interdépendance internationale, de la diversité culturelle et des attitudes sociales et des aptitudes à l'organisation à une haute échelle. Ces forces et leurs effets représentent les domaines auxquels les universités du Canada devront consacrer leurs énergies, selon leurs aptitudes et leurs ressources particulières.

Les contextes constitutionnel et politique

Vu notre système fédéral, dans toute discussion d'une stratégie nationale pour les universités il faut tenir compte du contexte constitutionnel et du contexte politique dans lesquels ces dernières doivent fonctionner.

...5

L'autorité législative des provinces dans le domaine de l'éducation est établie "dans et pour chacune des provinces..." par l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1982. Tout de même, nous estimons que le gouvernement fédéral doit, lui aussi, participer à l'aide aux universités.

Au départ, il est important de distinguer entre les "priorités d'envergure nationale" et les "priorités du gouvernement fédéral". Alors qu'il peut arriver fréquemment que ces priorités coïncident, le fait qu'une question touche ou préoccupe le pays tout entier ne veut pas nécessairement dire que cette question relève automatiquement de l'autorité du gouvernement fédéral, étant donné qu'une foule de domaines importants d'intérêt politique et social ont été attribués, dans leur totalité ou en partie, aux gouvernements provinciaux en vertu de notre constitution fédérale. Tout examen réaliste des "priorités nationales" pour autant qu'elles se rapportent aux universités doit, par conséquent, comporter une reconnaissance des réalités constitutionnelles et politiques et, partant, des rôles relatifs des gouvernements fédéral et provinciaux.

L'AUCC est d'avis que les gouvernements fédéral et provinciaux ont des intérêts communs à l'égard des universités. Les décrets gouvernementaux, tant fédéraux que provinciaux, visent légitimement à l'établissement de politiques destinées à promouvoir l'accessibilité, l'équité et la mobilité interprovinciale des étudiants et des professeurs des universités; à former des citoyens renseignés et à constituer une réserve suffisante de main-d'oeuvre hautement qualifiée; à maintenir et à améliorer l'infrastructure essentielle aux fins de l'enseignement, de la recherche et de l'acquisition du savoir; à construire une base solide pour la recherche pure et la recherche appliquée et à

...6

favoriser le développement culturel au Canada.

Étant donné que l'éducation relève de l'autorité provinciale et vu la légitimité de la participation fédérale en ce qui concerne les fonctions de base des universités, il est essentiel du point de vue des universités que les activités des deux niveaux de gouvernement soient coordonnées et équilibrées. Autrement, les universités souffriront du fait de se trouver prises entre deux feux, deux niveaux de gouvernement cherchant chacun à faire valoir son ascendant sur l'autre dans ce domaine. En pareille situation, les contributions à long terme que les universités pourraient apporter à l'égard des objectifs dans chacun des cas en souffriront. Pour le gouvernement fédéral, cela veut dire qu'il lui est impossible de réaliser à lui seul ses priorités nationales; il faut absolument que s'établisse une coopération effective avec les provinces.

La source du conflit entre les deux niveaux de gouvernement sur les questions d'éducation au Canada se trouve, sinon uniquement du moins en grande partie, dans le fait que la répartition actuelle des pouvoirs législatifs prévue dans la Loi constitutionnelle attribue aux provinces un certain nombre de responsabilités mais réserve à l'autorité fédérale un pouvoir beaucoup plus grand de prélèvement de revenu. Les provinces ont dû compter sur le financement, par les autorités fédérales, d'activités pour lesquelles elles revendiquaient la compétence exclusive. Les universités sont défavorablement touchées par l'incertitude qui résulte de cette situation. En ce moment critique de notre histoire il est nécessaire que l'ordre du jour d'une prochaine réunion des premiers ministres prévoie une discussion devant conduire à un accord subséquent sur les responsabilités respectives des deux niveaux de gouvernement en

...7

ce qui concerne l'enseignement postsecondaire. Il faut s'attendre à ce qu'une fois les autorités et responsabilités respectives établies, le financement requis pour qu'on puisse s'acquitter de ces responsabilités soit assuré par chacun des niveaux de gouvernement.

Éléments d'une stratégie nationale générale pour les universités

Le point important dont nous voulons traiter ici concerne les progrès énormes accomplis par les universités canadiennes au cours de la dernière décennie dans le domaine de la recherche et du savoir. L'activité s'est accrue si rapidement que nous en sommes arrivés au point où l'aide à l'infrastructure essentielle n'est pas suffisante, tant pour la quantité des ressources disponibles (biens immmobiliers, équipement et soutien technique) que pour la qualité des ressources. Le facteur quantité est une cause de préoccupations étant donné l'évolution technique rapide dans les sciences en général et, plus particulièrement, dans les nouvelles techniques d'information, la biotechnologie et la science des matériaux. Une bonne partie de l'équipement est désuète.

a) **Insistance sur le besoin primordial d'aide aux activités essentielles des universités**

Certaines priorités nationales, par exemple la formation de citoyens instruits, les ressources humaines ou la recherche pure ne sont que des aspects de l'activité essentielle de base des universités. Les autres peuvent être des priorités à l'égard desquelles les universités sont en mesure d'apporter une

contribution, même si elles s'ajoutent à leurs fonctions premières. Dans la mesure où les objectifs particuliers viennent s'ajouter aux fonctions essentielles des universités mais représentent des objectifs à la réalisation desquels les universités peuvent prêter leur concours, le coût intégral de ces activités pour les établissements devrait être acquitté à l'aide de fonds supplémentaires de telle sorte que les ressources générales des établissements ne soient pas détournées de leur fin première. Dans la mesure où des objectifs particuliers se rattachent étroitement aux fonctions primordiales de l'université, il faudrait songer à assurer un financement de base suffisant à titre de solution de rechange préférable à une formule de financement orienté destiné à servir de supplément au financement de base.

L'affectation de fonds, si elle se fait aux dépens du financement général de base, réduit la souplesse institutionnelle et influe défavorablement sur l'aptitude des universités à maintenir la qualité de leurs activités essentielles, particulièrement si les fonds ainsi affectés servent principalement à satisfaire à des besoins gouvernementaux et sociaux à court terme. Pour être des engins de progrès et de vitalité au cours du siècle prochain il faut garder au premier plan la production, la synthétisation et la transmission du savoir. Pour y arriver, il faut consentir des investissements en équipement moderne. Il faudrait peut-être pour cela déplacer l'accent dans une foule de programmes d'enseignement. Il faudrait peut-être aussi, mais non pas nécessairement, remanier la répartition des ressources entre les divers programmes. Cependant, comment nos universités peuvent-elles accomplir certaines, sans parler de la totalité, de ces choses lorsqu'elles réussissent à peine à demeurer à flot?

...9

En pareille situation, nous devons reconnaître que le financement orienté, que ce soit pour des programmes particuliers ou encore pour l'immobilisation et l'équipement, pourrait fort bien procurer des avantages importants à long terme. Cependant, même lorsqu'un tel financement vise des objectifs appropriés à long terme, il faut absolument éviter de s'y fier outre mesure étant donné qu'il peut avoir, par suite d'un mauvais calcul soit des effets soit des conditions à venir, la possibilité de fausser les orientations premières des universités.

b) **La nécessité d'appui des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard des fonctions essentielles des universités**

Vu l'importance primordiale des activités essentielles des universités et de leur conformité avec les intérêts des gouvernements tant fédéral que provinciaux, une stratégie nationale générale pour les universités canadiennes devrait viser à assurer un appui continu et suffisant des fonctions essentielles des universités, par les gouvernements fédéral et provinciaux. Une stratégie qui permet de s'en remettre aux deux niveaux de gouvernement assurera probablement la base la plus solide sur laquelle pourront s'appuyer nos universités pour s'efforcer de répondre aux besoins de la société ou encore pour satisfaire à des priorités à court terme des gouvernements fédéral et provinciaux.

c) **La réalisation d'une coordination fédérale-provinciale efficace**

L'AUCC est d'avis qu'une meilleure coordination des initiatives

des deux niveaux de gouvernement doit être assurée dans la définition des objectifs publics et dans l'appui aux universités. Un système permanent s'impose selon lequel les membres des deux niveaux de gouvernement devront se réunir avec des représentants de la communauté universitaire pour régler les points critiques qui intéressent hautement toutes les parties. Il faut absolument prévoir un dialogue qui comportera une consultation authentique et continue.

Un forum national permanent s'impose pour communiquer un nouvel esprit d'équipe dans la réalisation d'objectifs d'envergure nationale pour le secteur universitaire. Plusieurs propositions ont été formulées au sujet d'un tel organisme. L'AUCC insiste sur la création d'un forum national auquel participeront des représentants des deux niveaux de gouvernement et de la communauté universitaire. Parmi les fonctions auxquelles on pourrait songer pour ce forum, il y a lieu de mentionner:

1. servir de forum pour l'articulation d'objectifs applicables au Canada tout entier, pour l'enseignement supérieur et la recherche, au moyen d'un processus d'amples consultations et discussions;

2. conseiller les deux niveaux de gouvernement au sujet des politiques et des programmes pour la réalisation d'objectifs d'envergure nationale;

3. suivre la réalisation des objectifs convenus et l'évolution générale du secteur de l'enseignement supérieur; et

4. émettre des rapports publics.

En formulant cette suggestion particulière, il importe de souligner la grande question de principe, -- le besoin pressant d'une nouvelle association des deux niveaux de gouvernement agissant en consultation avec les universités.

d) **Le recours à des organismes indépendants**

Lorsqu'il s'agit de financement public par les gouvernements, à l'un ou l'autre niveau ou aux deux, la méthode généralement préférée consiste dans le recours à des organismes indépendants ou à une formule de financement public pour assurer un processus aussi libre que possible de toute considération politique partisane, afin d'assurer une autonomie institutionnelle à l'abri de toute intrusion politique, tout en prévoyant une certaine obligation de rendre des comptes au public.

e) **Encouragement à un appui accru de la part du secteur privé**

Vu la probabilité, au moins à courte échéance, d'une restriction continue du financement public, il faudrait insister auprès des deux niveaux de gouvernement pour l'adoption de mesures d'encouragement à un appui accru des universités par le secteur privé. Les encouragements pourraient prendre la forme de dispositions prévoyant un financement parallèle, de réductions d'impôt ou d'une combinaison de ces deux formules. Les politiques devraient tendre non seulement à encourager un resserrement des liens entre les universités et l'industrie aux fins de la recherche et des programmes d'études, mais aussi à augmenter l'encouragement aux dons de la part des sociétés et des particuliers (pour redresser une situation où les dons au Canada

...12

sont bien en retard sur le niveau général des dons aux États-Unis). Dans l'encouragement à un appui accru de la part du secteur privé, il importera de ne pas insister indûment sur des objectifs particuliers aux dépens des activités essentielles de base des universités.

Éléments de priorités d'envergure nationale pour les universités

Voici les priorités nationales sur lesquelles on pourrait se pencher et pour lesquelles des fonds spéciaux pourraient être accordés:

(1) la mise en valeur des ressources humaines spécialisées;

(2) l'encouragement à la recherche: appui à l'exécution et à l'infrastructure essentielle;

(3) la garantie de l'égalité des chances et de la mobilité interprovinciale;

(4) l'encouragement au bilinguisme et à la culture dans le contexte de la réalité canadienne; et

(5) l'aide aux universités canadiennes pour leur permettre d'apporter une contribution à la communauté internationale.

1) **Mise en valeur des ressources humaines**

Dans son sens large, la mise en valeur des ressources humaines constitue évidemment une des fonctions essentielles des

...13

universités. En ces dernières années, il est devenu manifeste que les gouvernements, tant fédéral que provinciaux, se sont particulièrement souciés de la pénurie de ressources humaines spécialisées pour satisfaire à des besoins économiques et sociaux particuliers. Les préoccupations du gouvernement fédéral dans ce domaine sont indiquées dans un certain nombre de documents publiés: L'évolution du marché du travail dans les années 1980, rapport de juillet 1981 présenté par un Groupe d'étude au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, Du travail pour demain, rapport final du Comité parlementaire spécial pour les années 1980 et Les arrangements fiscaux dans les années 80 - propositions du gouvernement du Canada, déposé en même temps que le budget de novembre 1981. Ces documents en viennent à la conclusion que les arrangements en matière de financement devraient encourager une réaffectation des ressources au sein du système d'enseignement postsecondaire dans l'intention, d'une part, d'éviter le chômage chez certaines catégories de diplômés d'universités à cause d'un excédent de main-d'oeuvre dans leurs domaines particuliers de spécialisation et, d'autre part, de faire en sorte que l'expansion industrielle ne soit pas entravée par des pénuries de personnel spécialisé dans des domaines comme celui du génie.

Les universités voient dans la mise en valeur des ressources humaines une de leurs fonctions primordiales et reconnaissent comme l'un des aspects de cette responsabilité la nécessité d'accroître la réserve de main-d'oeuvre hautement qualifiée pour répondre aux besoins particuliers de la société canadienne. De plus, comme il est mentionné dans un certain nombre de rapports, l'évolution des tendances des inscriptions indique que nos universités n'ont pas été sans répondre, dans la pratique, à de tels besoins qui se reflètent dans les décisions que prennent les

...14

étudiants au sujet de leurs cours d'études. Le problème consiste, évidemment, à déterminer dans quelle mesure une demande considérablement accrue de places dans le cas d'un programme particulier représente un déplacement à long terme du besoin fondamental réel de diplômés de cette catégorie dans la société et dans quelle mesure il s'agit d'une augmentation cyclique de la demande. Dans le deuxième cas, il faudrait se rappeler que plusieurs de nos programmes d'enseignement professionnel au niveau des 1er et 2e cycles ont été marqués par des fluctuations assez considérables de la demande. En ce qui concerne de tels programmes, il est important que les universités ne cherchent pas à faire suivre de telles tendances cycliques par des déplacements, également à long terme, des ressources internes.

On s'inquiète en même temps des effets d'un financement spécial considérable à l'égard de programmes universitaires déterminés par des milieux extérieurs. Dans bien des cas, il s'agit du danger que l'attention accordée aux priorités immédiates à court terme sape l'aptitude des universités à satisfaire aux besoins et priorités à long terme. Comme nous l'avons indiqué précédemment, si des fonds spéciaux sont affectés à des programmes particuliers aux dépens d'un appui continu suffisant à l'infra-structure qui soutient les activités essentielles, l'aptitude des universités à s'adapter à l'évolution des conditions et des besoins dans l'avenir risque d'être sérieusement compromise. De plus, l'expérience de projections défectueuses des besoins de main-d'oeuvre, par exemple dans les domaines des sciences infirmières, de l'éducation et du génie, fait voir la nécessité d'améliorer les prévisions concernant la main-d'oeuvre avant de se fier passablement à de telles prévisions en tant que facteur déterminant important de la politique en matière de financement.

...15

Ces considérations donnent à entendre que la principale contribution que le gouvernement fédéral peut apporter dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines consiste à assurer un financement approprié aux fonctions essentielles des universités plutôt que dans une ample orientation de l'appui vers des programmes particuliers.

De plus, dans le domaine de la mise en valeur des ressources humaines, les universités comprennent les efforts déployés afin de protéger les victimes de discrimination pour des motifs qu'une société éclairée n'accepte plus. Il faut souligner, cependant, qu'une telle protection légale a, effectivement, des incidences sur les universités. L'opinion généralement acceptée veut que l'application de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés interdise la retraite obligatoire et de ce fait est coûteuse pour les universités canadiennes, tant en termes financiers qu'en termes de ressources humaines. Le vieillissement du corps professoral canadien donne à entendre qu'il peut fort bien arriver que des professeurs hautement rémunérés du fait de l'expérience qu'ils ont acquise durant une carrière longue et distinguée conservent leur poste au-delà de l'âge normal de la retraite présentement accepté, grevant encore davantage, de ce fait, les ressources financières disponibles. On peut également s'attendre à ce que les difficultés auxquelles les universités ont à faire face présentement en ce qui concerne le rajeunissement des ressources humaines se compliqueront davantage du fait que des particuliers pourront choisir de demeurer à leur poste plus longtemps. Il en résultera une perte pour les jeunes professeurs aux débuts prometteurs qui se trouveront privés de possibilités d'avancement, une perte pour la société qui sera privée de la contribution précieuse que ces derniers pourraient lui apporter, et une augmentation probable du

...16

nombre de professeurs dits "nomades" qu'un avenir incertain empêchera de se livrer à des recherches planifiées et raisonnables. Des ressources financières suffisantes doivent être mises à la disposition des universités pour faire en sorte que la prochaine génération ait à sa disposition une réserve appropriée de chercheurs.

2) Recherche

Pendant plus de 40 ans, le gouvernement fédéral a joué un rôle important dans l'appui à la recherche universitaire, la considérant comme activité critique aux fins du développement national. L'importance de la recherche en tant que priorité nationale, tout en ayant en quelque sorte été passée en sourdine au cours des années 1970, a récemment été mieux reconnue. Il semble inévitable, dans un monde de plus en plus marqué par les sciences et la technologie, que les universités jouent un rôle-clé dans la formation de chercheurs pour l'avancement des sciences pures et pour assurer une réserve de main-d'oeuvre spécialisée aux fins de la recherche appliquée et du développement dans l'industrie.

En considérant la recherche comme priorité nationale, deux observations s'imposent au départ. Tout d'abord, en termes politiques, l'intérêt à l'égard de la recherche appelle la participation des gouvernements provinciaux comme du gouvernement fédéral et, par conséquent, la répartition des responsabilités entre ces gouvernements et la coordination de leurs rôles revêtent de l'importance. En second lieu, le financement de la recherche universitaire doit être entièrement relié au financement général des fonctions essentielles des universités.

...17

Cela découle du fait que l'élargissement des connaissances et la compréhension du monde naturel et de l'histoire et de la culture du genre humain sont essentiellement reliés à la nature de l'université.

Compte tenu de ces observations, une façon d'aborder la question pourrait consister à établir une distinction entre le financement de la recherche de base et le financement de la recherche complémentaire. A l'heure actuelle, les gouvernements fédéral et provinciaux jouent un rôle important dans le financement de la recherche de base dans le cadre de leurs rôles particuliers dans le système complexe d'appui aux chapitres ci-après: immobilisation en installations matérielles, achat d'équipement important, traitements et avantages sociaux aux professeurs, autres frais directs inhérents au fonctionnement, frais indirects de fonctionnement et aide aux étudiants des 2e et 3e cycles. Le gouvernement fédéral accorde une contribution à l'égard des coûts de la recherche de base, au moyen de subventions directes versées par les conseils subventionnaires. Toutefois, le financement de la recherche de base par voie de subventions au fonctionnement et autres subventions du même genre n'est pas allé de pair avec l'augmentation des coûts de la recherche et, de plus en plus, les universités ont dû empiéter sur les fonds destinés à l'enseignement pour tenter de maintenir la recherche de base à un niveau acceptable. De plus, dans le cas de la recherche effectuée par contrats attribués par les gouvernements, les sommes versées à l'égard des coûts indirects sont tellement insuffisantes que les universités sont obligées d'utiliser une partie de leurs minces ressources destinées au fonctionnement pour permettre à leurs chercheurs de participer à de tels travaux. Une revue des rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux aux fins d'une meilleure coordination

...18

entre les gouvernements, y compris un exposé de la raison d'être convenue du financement à l'égard des coûts indirects au chapitre de la recherche de base, s'avèra très nécessaire.

3) Égalité des chances et mobilité interprovinciale

Les priorités nationales aux chapitres de l'accessibilité, de l'équité et de la mobilité des étudiants et des professeurs sont étroitement liées les unes aux autres. Généralement parlant, il sera probablement plus facile de satisfaire à ces priorités en mettant sur pied et en maintenant des établissements de qualité en nombre suffisant, d'un bout à l'autre du pays, à l'aide de fonds destinés aux activités essentielles et grâce à des programmes généraux d'aide aux étudiants, y compris des indemnités de déplacement pour permettre aux étudiants ayant des antécédents économiques et sociaux différents et provenant de diverses régions, de s'inscrire au programme et à l'établissement de leur choix, d'un bout à l'autre du pays, à la condition de posséder les qualités requises. L'aide aux étudiants et l'encouragement à la mobilité, au Canada, des étudiants et des membres du corps professoral représentent des objectifs fondamentaux pour le gouvernement fédéral, de même que pour les gouvernements provinciaux, dans le domaine de l'enseignement supérieur.

4) Culture et bilinguisme au Canada

Le savoir, dont la création et la transmission représentent l'activité essentielle des universités, est universel de par sa nature même. Évidemment, c'est la raison pour laquelle on

...19

appelle ces établissements des universités. Néanmoins, le cadre de ce savoir universel englobe la création et la transmission des connaissances et des aptitudes qui conviennent tout particulièrement à la société dans laquelle se trouvent les universités et par laquelle ces dernières sont alimentées. Ainsi, la contribution à la connaissance et à la compréhension qu'ont les Canadiens d'eux-mêmes et de leur milieu et, dans un pays qui est officiellement bilingue, l'offre de possibilités d'acquisition de la facilité d'expression dans la seconde langue officielle, se rattachent étroitement aux fonctions essentielles, voire aux responsabilités de nos universités.

5) **Satisfaction aux obligations sur le plan international**

L'enseignement, le développement des talents, la transmission du savoir et l'avancement de la recherche sont essentiellement d'envergure internationale. Le système d'enseignement au Canada ne peut faire autrement que de profiter de contacts continus avec la communauté intellectuelle internationale.

M. Peter Leslie, dans son étude concernant l'AUCC et les politiques universitaires, intitulée Les universités canadiennes d'aujourd'hui et de demain, écrit ce qui suit à la page 432:

> Si le Canada a des obligations envers la communauté internationale au plan de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'érudition, il est raisonnable qu'il assume au moins une partie du fardeau financier qu'elles imposent. Il possède une assiette fiscale plus étendue que celle des provinces et c'est à lui qu'incombe en premier lieu la responsabilité des Affaires étrangères ("en premier lieu" parce que les provinces ont, elles aussi, du côté du commerce, de l'immigration et de la culture, des intérêts qui comportent des ramifications internes).

...20

Parmi les propositions qu'il avance, il s'en trouve une voulant que le gouvernement fédéral fasse davantage pour aider les étudiants étrangers et pour dédommager les gouvernements provinciaux du coût de la formation universitaire de ces étudiants et aussi, pour encourager les échanges universitaires sur le plan international et pour participer aux efforts dans le domaine de la coopération internationale aux chapitres de l'enseignement et de la recherche.

Sommaire

En résumé, l'AUCC prie instamment la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada de faire bien comprendre au Premier Ministre du Canada qu'il faut, de toute urgence, inscrire à l'ordre du jour d'une prochaine conférence des premiers ministres un article visant à élucider les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard de l'enseignement postsecondaire et, une fois ces domaines de compétences arrêtés d'un commun accord, faire en sorte que des fonds suffisants soient fournis par chacun des niveaux de gouvernement pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités respectives:

L'AUCC presse en outre la Commission royale:

- de reconnaître le rôle de plus en plus important des universités pour le progrès et le développement du Canada dans les domaines social, culturel et économique;

...21

- de reconnaître la nécessité de l'établissement et du maintien d'universités saines et vigoureuses par tout le pays;

- d'insister auprès des gouvernements fédéral et provinciaux pour qu'ils assurent aux universités un financement de base approprié;

- d'exiger la mise en place de mécanismes qui assurent la coordination de l'appui financier des gouvernements fédéral et provinciaux à l'égard des universités;

- de recommander l'établissement d'un forum national pour l'enseignement supérieur auquel participeront des représentants des deux niveaux de gouvernement et de la communauté universitaire;

- de recommander qu'on entreprenne une revue des rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux à l'appui de la recherche universitaire, dans l'intention d'assurer une meilleure coordination entre les gouvernements, y compris un exposé de la raison d'être convenue du financement à l'égard des coûts indirects de l'activité au chapitre de la recherche de base;

- de prier instamment les gouvernements, aux deux niveaux, de faire en sorte que la participation des étudiants étrangers aux programmes des universités canadiennes soit encouragée et facilitée;

...22

- d'inviter les gouvernements, aux deux niveaux, à faire en sorte que tout obstacle à la mobilité interprovinciale des étudiants et des professeurs soit éliminé.

octobre 1984